

## „Sąd ustanowiony na podstawie prawa”

– międzynarodowa konferencja Iustitii, Medel, Uniwersytetu Warszawskiego i Interdyscyplinarnego Centrum Badań nad Wymiarem Sprawiedliwości Uniwersytetu Śląskiego, zorganizowana na Uniwersytecie Warszawskim w dniu 14.4.2023 r.

Monika Frąckowiak\*

Jakie są standardy powołania sędziów w krajach europejskich, czy powinien obowiązywać jeden model ich powołania, jak zapewnić obywatelom prawo do sądu w kryzysie konstytucyjnym i odbudować system po jego upadku – oto najważniejsze z kwestii poruszanych na konferencji „Sąd ustanowiony na podstawie prawa”. Wobec trwającej już kilka lat w Polsce walki o niezależność sądownictwa, wobec zdegradowania Krajowej Rady Sądownictwa do roli politycznej przybudówki Ministerstwa Sprawiedliwości, temat konferencji narzucał się sam. Jak jednak pokazała konferencja, ten temat nie nurtuje jedynie polskich prawników, ale stanowi ważny element szerszej dyskusji w europejskim świecie prawniczym. Ten zaś był na konferencji świetnie reprezentowany, w Warszawie wystąpili bowiem z referatami:

- *Dalia Vasariene*, prezeska Europejskiej Sieci Rad Sądowniczych (ENCJ);
- *Duro Sessa*, prezes Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów (EAJ);
- *Kees Sterk*, prof. Uniwersytetu Maastricht, były prezes ENCJ;
- *Anne Sanders*, prof. Uniwersytetu w Bielefeld i Uniwersytetu w Bergen;
- *Nuria Diaz Abad*, członkini Rady Sądownictwa w Hiszpanii, była prezeska ENCJ;
- *Gabriele Fiorentino*, zastępca sekretarza generalnego Rady Sądownictwa we Włoszech;
- *Orhan Karabacak*, przedstawiciel YARSAV – stowarzyszenia sędziów tureckich, rozwiązanego w 2016 r., uchodźca polityczny;
- *Lew Kyshakevych*, sędzia Sądu Najwyższego Ukrainy, szef Rady Etycznej Sędziów Ukrainy;
- *Anna Adamska – Gallant*, reprezentująca EU Pravo Justice Ukraine;
- *Mikael Sjoberg*, sędzia Sądu Najwyższego Danii, wiceprezes EAJ.

Iustitię reprezentowali *Krystian Markiewicz* oraz *Dorota Zabłudowska*, a Uniwersytet Warszawski – *Bartosz Wołodkiewicz*.

Ramy artykułu nie pozwalają streścić wystąpień wszystkich panelistów, na szczęście dostępny jest na kanale youtube<sup>1</sup>. Warto jednak przytoczyć te fragmenty, które najbardziej wybrzmiały w kontekście sytuacji w Polsce.

Pierwszy panel dedykowany był ukształtowanym na podstawie dokumentów międzynarodowych oraz orzecznictwa TSUE i ETPCz standardom powołania sędziów.

Zarówno *Dalia Vasariene*, jak i *Duro Sessa* odwoływały się do Europejskiej Karty Statusu Sędziego, dokumentu przyjętego przez Radę Europy w 1998 r.<sup>2</sup> oraz Magny Carty<sup>3</sup>. Sędziów przyjętej przez Radę Konsultacyjną Europejskich Sędziów (CCJE) w 2010 r. W obu dokumentach podkreśla się, że jednym z istotniejszych czynników gwarantujących niezależność sądów i niezawisłość sędziowską jest sposób powołania sędziów. Oba przewidują radę sądowniczą, jako organ niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej, składający się w znacznej części z sędziów (EKSS rekomenduje przynajmniej połowę, a Magna Carta ponad połowę). Co podkreśla się w obu dokumentach, sędziowie – członkowie rad sądowniczych – powinni być wybierani wyłącznie przez sędziów, bo tylko taki skład rady zapewnia realną niezależność od polityków. Warto zresztą, w kontekście członków neoKRS przywołać fragment memorandum do EKSS, w którym wskazano, że: „od sędziów zasiadających w niezależnym organie oczekuje się właśnie powstrzymania się od zabiegania o przychyłność partii politycznych lub organów, które same są mianowane lub wybierane przez takie partie lub za ich pośrednictwem”.

Nie wszystkie kraje europejskie przewidziały istnienie rad sądowniczych. W takim jednak przypadku, jak wskazuje się w memorandum, kraje te powinny zapewnić niezależne od polityków organy, których opinia co do powołania czy promocji sędziów będzie wiążąca (jak rekomendacje są realizowane np. w Niemczech w dalszej części artykułu).

Proces powołania sędziów przy udziale rad sądowniczych skomponowanych według wzorca wskazanego w EKSS i Magnie Carcie rekomendowany jest w kolejnych dokumentach przywołanych przez *Dalię Vasariene* i *Duro Sessę*. Są to Uniwersalna Karta Sędziów, przyjęta w 2017 r. przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów (IAJ), Rezolucja Nr 1685 przyjęta w 2009 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Rekomendacja Rady Ministrów Rady Europy (2010)12, Rekomendacje Komisji Weneckiej, CDL-AD

\* Autorka jest Sędzią Sądu Rejonowego Poznań Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu, wiceprezeską MEDEL (Europejscy Sędziowie dla Demokracji i Wolności).

<sup>1</sup> Pełny zapis konferencji (<https://www.youtube.com/watch?v=1ReyQny-KhbU>).

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/16807473ef>.

<sup>3</sup> <https://rm.coe.int/168074825f>.

(2016)007, Opinię Nr 1 z 2010 r. Rady Konsultacyjnej Europejskich Sędziów, Rekomendacja Kijowska dla wschodniej Europy, Południowego Kaukazu i Centralnej Azji (ODHIR/Max Planc).

Co do orzeczeń europejskich Trybunałów, szalenie istotne są dwa wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przywołane przez *Duro Sessę*. Oba dotyczą krajów skandynawskich, przy czym o ile sprawa *Gudmundur Andri Astradsson* przeciwko Islandii przywoływana jest często w dyskursie także i w Polsce, sprawa *Langborgen* przeciwko Szwecji nie jest znana szerszemu gronu. Tymczasem już w 1989 r. Trybunał stwierdził w sprawie *Langborgen* naruszenie art. 6 Konwencji, uznając, że sąd krajowy, który wydał zaskarżony wyrok, nie spełniał wymogów niezależności. Trybunał podkreślił, że w celu ustalenia, czy organ można uznać za niezależny, należy wziąć pod uwagę w szczególności sposób powoływania jego członków i ich kadencję, istnienie gwarancji chroniących przed zewnętrznymi naciskami oraz ustalenie, czy organ ów prezentuje jedynie pozory niezależności.

Sprawa *Gudmundur Andri Astradsson* przeciwko Islandii, była szeroko komentowana w Polsce, także przez Iustitię<sup>4</sup> tak więc autorka pominie opis stanu faktycznego sprawy. Jedynie tytułem skrótu należy przypomnieć, że przedmiotem skargi był zarzut skarżącego, że nowy islandzki Sąd Apelacyjny (*Landsréttur*), który utrzymał w mocy jego wyrok skazujący za wykroczenia drogowe, nie był sądem „ustanowionym ustawą” z powodu nieprawidłowości w wyznaczeniu jednego z sędziów, który rozpatrywał jego sprawę. Najistotniejsza jednak wydaje się kwestia implementacji wyroku przez władze Islandii. Jak zreferował *Duro Sessa* (EAJ, któremu szefuje, ma wśród członków stowarzyszenie sędziów islandzkich), czterech sędziowie sądu apelacyjnego, których powołała Minister Sprawiedliwości wbrew rekomendacjom, natychmiast zaprzestali orzekania w sądzie apelacyjnym. Wszyscy sędziowie ponownie podeszli do konkursu, pozbawionego jakichkolwiek interwencji władzy wykonawczej. Troje z nich przeszło tę procedurę z sukcesem. Sprawy, w których orzekał którykolwiek z sędziów, którego status został zakwestionowany, zostały otwarte na nowo, tak by zostały rozpoznane przez skład niebudzący żadnych wątpliwości.

*Kees Sterk* podkreślił w swoim referacie, że choć nie ma jednego modelu powołań sędziowskich w Europie i być go nie musi, to systemy wszystkich krajów europejskich muszą spełniać absolutne minimum, które kreują tak przywołane przez *Duro Sessę* czy *Dalię Vasariene* standardy, ale też tzw. „hard law”, wynikające z orzeczeń ETPCz i TSUE. Przede wszystkim istotny jest obiektywizm przy wyborze sędziów i kierowanie się przesłankami merytorycznymi. Co potwierdzają orzeczenia trybunałskie, sam fakt wyboru sędziów przez władzę wykonawczą, nie jest podstawą do podważenia ich statusu. Warunkiem jest jednak to, by władza wykonawcza opierała się na opinii ciała niezależnego od polityków. Co więcej –

odstąpienie od opinii profesjonalistów nie powoduje samo przez się wadliwości powołania. Taka sytuacja musi jednak być uzasadniona w sposób obiektywny i merytoryczny, co podkreślono w sprawie *Astradsson* przeciwko Islandii. *Kees Sterk* zwrócił uwagę, że najlepszą gwarancją prawidłowego wyboru sędziów, ale też prawidłowego funkcjonowania całego sądownictwa dają, skomponowane zgodnie ze standardami europejskimi, rady sędownicze, które mają także kompetencje zarządzania sądami. Taki model doskonale sprawdza się w krajach skandynawskich, i przekłada się także na zdecydowanie wyższe niż w innych krajach Europy zaufanie do sądów.

Wydaje się, że jeśli chodzi o wystąpienie *Krystiana Markiewicza*, to najważniejsze jest podsumowanie dotyczące oceny statusu tzw. neo-sędziów. Jak podkreślił prezes Iustitii, jasne jest, że ocena ustanawiania sędziego zgodnie z ustawą określana być musi na podstawie przepisów krajowych. Tutaj sytuacja mogłaby być wręcz banalna, polska Konstytucja wymaga bowiem dwóch elementów, by zostać sędzią. Musi być złożony:

- 1) wniosek zgodnej z Konstytucją RP Krajowej Rady Sądownictwa oraz
- 2) postanowienie Prezydenta RP.

Na skutek orzeczenia TSUE i wydanych w konsekwencji serii orzeczeń NSA ustalono, że neo-KRS nie jest KRS, o której mowa w Konstytucji. Jeśli tak, to nie jest spełniony podstawowy i konieczny warunek prawidłowego powołania, a zatem osoby powołane na sędziów przy udziale neo-KRS nie są sędziami.

Oceniając powyższe przez pryzmat testu *Astradsson*, sytuacja trochę się komplikuje, ale nieznacznie. W ocenie *Krystiana Markiewicza*, testu tego nie zdają nie tylko sędziowie SN, co do których Trybunał odniósł się wprost, ale także sędziowie sądów powszechnych. Należy tu bowiem zważyć, że osoby te świadomie brały udział w procedurze ze złamaniem zasad dotyczących udziału samorządu sędziowskiego. Świadomie przyczyniły się do zamachu konstytucyjnego poprzez branie udziału w konkursie przed niekonstytucyjną KRS, powstałą na gruzach dawnej KRS, której kadencja została nielegalnie przerwana. Co więcej, proces nominacyjny nie podlegał kontroli sądu ustanowionego na podstawie prawa.

Osoby te nie zdały też testu wymogów obiektywnych, o których mówił *Kees Sterk*. O jakich kwalifikacjach merytorycznych można bowiem mówić, skoro organ mający je sprawdzać jest zaprzeczeniem tych wartości, awansując osoby z klucza partyjnego.

Powołani na sędziów przy udziale neo-KRS nie zdają też testu Nr 3, który swego czasu *Krystian Markiewicz* zapro-

<sup>4</sup> <https://www.kwartalnikiustitia.pl/wykonanie-wyroku-etpcz-w-sprawie-gudmundur-andri-astradsson-przeciwko-islandii,11871/2>.

nowa! na poziomie krajowym. Test ów zawiera trzy elementy, które muszą zostać łącznie spełnione. A zatem:

- 1) proces nominacyjny powinien być przeprowadzony przy znaczącym udziale przedstawicieli środowiska sędziowskiego, tj. przy udziale organu, którego co najmniej połowa sędziów wybierana jest przez sędziów;
- 2) proces nominacyjny musi być legalny, obiektywny i transparentny; bo to zapewni wybór sędziów kompetentnych, moralnych, którzy będą bronili rządów prawa;
- 3) zagwarantowana musi być efektywna kontrola procesu nominacyjnego przez niezależny sąd.

Jak podkreślił prezes Iustitii, *jeśli godzimy się na to, by zostać sędzią unijnym w wyniku umyślnego łamania prawa i Konstytucji, i staramy się to uzasadnić pięknymi prawniczymi konstrukcjami, tzn. że marni z nas prawnicy. To znaczy nie mamy legitymacji, by oczekiwać takiego poparcia jak na ulicach Tel Awiwu. Dlaczego ludzie mają wychodzić w obronie takich sądów i sędziów, którzy są trefni, nieczyści, nielegalni. Taki sąd nie zasługuje na określanie go mianem sądu (...)* Dziś nie patrzę na orzeczenia TSUE, jako na wygraną w konkretnej sprawie „polskiej”, „rumuńskiej”, „niemieckiej”, tj. pytanie o przyszłość Europy. Europy praworządnej opartej na prawie, albo niepraworządnej opartej na prawnikach, którzy zapomnieli czym jest prawo. A to już krok do autorytaryzmu”.

W panelu drugim sytuację w Niemczech przedstawiła Anne Sanders, w Hiszpanii Nuria Diza Abad, we Włoszech Gabriele Fiorentino. Wzruszającym momentem był pierwszy slajd prezentacji Anne Sanders, na którym zamieściła ona wpis:

*Dziękuję za wszystko co robicie. Wszyscy sędziowie w Europie mają wobec Was dług wdzięczności.*

Jak podkreśliła Anne Sanders, system powołań sędziów w Niemczech, jak do tej pory, działa dobrze, sądy są niezależne, a sędziowie niezawisli, wynika to jednak przede wszystkim z dobrej praktyki, kultury prawnej, a nie z systemowych rozwiązań, które – w ocenie Anne Sanders – nie są wystarczające. Wskazała na różnice w powołaniach sędziów na poziomie landów i na poziomie federalnym. Jeśli chodzi o powołania sędziów wszystkich sądów, decydujące znaczenie mają kryteria obiektywne, a zatem wiedza, wyniki egzaminów, dotychczasowe osiągnięcia naukowe i zawodowe. Dla awansów decydujące znaczenie ma to, jak dany/dana sędzia radzili sobie na delegacji w sądzie wyższej instancji. Element polityczny pojawia się przy nominacji na prezesów sądów, także i tu jednak decydującą rolę mają kryteria obiektywne. W każdym bowiem przypadku – czy to powołań, awansów czy nominacji na prezesów sądów, przysługuje droga odwoławcza do sądu. Sędziowie nierzadko z tej możliwości korzystają, podnosząc np., że spełniają wyższe kryteria merytoryczne, niż sędzia powołany na stanowisko prezesa sądu. W przypadku sądów na szczeblu federalnym, organem decydującym o wyborze sędziów jest Richterwahlausschuss

– parlamentarna komisja ds. wyboru sędziów. W jej skład wchodzi członkowie parlamentu federalnego oraz ministrowie sprawiedliwości poszczególnych landów. I tutaj jednak kluczowe znaczenie ma ewaluacja dokonana przez sędziów sądu federalnego, którzy każdego z kandydatów przesłuchują i oceniają dotychczasową pracę. Jeśli sędziowie ci uznają, że kandydat nie nadaje się na sędziego sądu federalnego, osoba taka nie może zostać wbrew ich opinii nominowana. Pomimo takiego bezpiecznika, system ów spotyka się z szeroką krytyką ze strony niemieckich prawników, z uwagi na brak pełnej transparentności procesu nominacyjnego na poziomie federalnym. Do TSUE złożone zostały pytania prejudycjalne sędziów niemieckich, dotyczące prawidłowości powołań. W sprawie VQ przeciwko Land Hessen, C-272/19 Trybunał uznał, że mając na uwadze całokształt okoliczności, w szczególności możliwość zaskarżenia decyzji o powołaniu do sądu, kulturę prawną, spełnienie kryteriów obiektywnych, zakwestionowany sposób powołania sędziego nie naruszył prawa europejskiego. W toku jest inna sprawa w TSUE, LG Erfurt, C-276/20. Jak podkreśliła Anne Sanders, większość prawników w Niemczech opowiada się za pozostawieniem systemu obecnie obowiązującego, przy wzmocnieniu jednak transparentności procesu nominacyjnego.

Nuria Diaz Abad odniosła się do kryzysu, jaki przechodzi Rada Sądownicza w Hiszpanii. Wybory do Rady powinny odbyć się w 2018 r., od tamtego jednak czasu, z uwagi na pat polityczny w hiszpańskim parlamencie, nie udało się powołać nowych członków. Do powołania członków Rady konieczna jest większość 3/5, której od 2018 r. nie udało się uzyskać. Mając na uwadze owo „przeternowanie” rady, uchwalono ustawę, ograniczającą jej kompetencje. Wyjątkowo, umożliwiono Radzie specjalną ustawą wybór dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co zostało zrealizowane w grudniu 2022 r. Prelegentka odniosła się do raportu praworządności sporządzonego przez Komisję Europejską, w którym jako rekomendację dla Hiszpanii wskazano przede wszystkim wybór nowych członków Rady, a następnie dostosowanie przepisów dotyczących Rady do standardów europejskich. Jak wyjaśnili przedstawiciele Komisji, w przeciwieństwie do Polski, bez względu na obecny kryzys, system powołań sędziowskich i tak uległ poprawie w stosunku do momentu, kiedy Hiszpania wstępowała do Wspólnoty Europejskiej (w przypadku Polski jest odwrotnie, doszło do degradacji systemu). Niemniej, Komisja podkreśliła, że organizacja i tryb powołania do rady musi ulec dostosowaniu do standardów europejskich. Wraz z Polską Hiszpania jest jedynym krajem, w którym istniejąca rada składa się niemal w całości z osób wybieranych przez parlament, tak więc stoi to w sprzeczności z przywołanymi dokumentami, wytycznymi i orzeczeniami ETPCz (warto wrócić w tym miejscu do artykułu, <https://www.kwartalnikiustitia.pl/naczelna-rada-sadownicza-w-hiszpanii-a-projekty-zmian-krajowej-rady-sadownictwa-w-polsce,8685>).

Kryzys, choć innej natury, przechodzi także Rada Sądowa we Włoszech, co przedstawił w swoim referacie *Gabriele Fiorentino*. Jeśli chodzi o sam konstrukt Rady we Włoszech, to stanowi ona wzór do naśladowania dla innych krajów. Dwie trzecie członków stanowią sędziowie i prokuratorzy (którzy mają równy status we Włoszech), jedna trzecia wybierana jest przez parlament spośród osób o wysokiej wiedzy i doświadczeniu prawniczym. O ile przez wiele lat rada cieszyła się dużym zaufaniem tak społeczeństwa, jak i sędziów oraz prokuratorów, skandal sprzed 4 lat znacznie je podkopał. Otóż dziennikarze śledczy ujawnili, że kilku byłych członków rady – sędziów i prokuratorów, omawiało z politykami kwestię wyboru kluczowych stanowisk prokuratorów. Jak można się było spodziewać, skandal ten stał się pożywką dla antysędziowskiej propagandy populistycznych polityków. W opinii prelegenta, przyczyną kryzysu, był przede wszystkim brak transparentności podejmowanych decyzji przez Radę oraz zmiany w wyborze sędziów i prokuratorów do Rady. O ile przez wiele lat wybór prezesa determinowany był głównie stażem, od 2006 r. wybór ten należy tylko i wyłącznie od woli rady. W 2002 r. zmieniono też zasady wyboru członków – sędziów i prokuratorów. Zasada ich wyboru przez samych sędziów i prokuratorów pozostała ta sama, przed 2002 r. obowiązywał jednak system proporcjonalny, zmieniony potem na system większościowy. W systemie proporcjonalnym poszczególnych kandydatów przedstawiały grupy sędziów czy prokuratorów. W systemie większościowym liczy się większa liczba głosów oddanych na poszczególnych kandydatów. Jak ocenia *Gabriele Fiorentino*, *system większościowy dla poszczególnych kandydatur, doprowadził do zerwania więzów kulturowych i lojalnościowych grup, które w systemie proporcjonalnym prezentowały jednolitą wizję i brały odpowiedzialność za zachowanie wybranych przez siebie przedstawicieli. Kiedy Rada nie składa się już z przedstawicieli opcji kulturowych, wybranych na zasadzie proporcjonalności przez grupę sędziów/prokuratorów o tej samej orientacji, ale z jednostek, które zasiadają w niej indywidualnie, znikają wszelkie więzy lojalności i przeważają relacje osobiste.*

Jak podkreślił prelegent, jasne jest, że dla prawidłowego funkcjonowania Rady oraz zażegnania kryzysu potrzebne są zmiany, głównie poprzez powrót do kryteriów wyłącznie obiektywnych oraz poprzez zwiększenie transparentności. Nie wiadomo na razie, jakie rezultaty przyniesie obecna debata publiczna w tym zakresie (pomysły polityków są niebezpiecznie radykalne i wręcz antykonstytucyjne). Zależy to w dużej mierze od samych sędziów i prokuratorów, na ile dadzą świadectwo przywiązania do wartości konstytucyjnych i przekonają do swojej wizji społeczeństwo.

*Bartosz Wołodkiewicz* z kolei wskazał, że kryzys praworządności w niektórych państwach członkowskich sprawia, że szczególnego znaczenia nabiera gwarancja „sądu ustanowionego na podstawie prawa”, która przez lata pozostała w cieniu

innych elementów „prawa do sądu”. Gwarancja sądu ustanowionego na podstawie prawa stanowi bowiem fundament zasady wzajemnego zaufania do wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich Unii Europejskiej, na której opiera się swobodny przepływ orzeczeń. Z orzecznictwa TSUE wynika, że zasada wzajemnego zaufania wymaga, aby każde z państw członkowskich uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych. Kluczowe jest więc pytanie, pod jakimi warunkami sądy mogą badać, czy wymiar sprawiedliwości innego państwa członkowskiego rzeczywiście gwarantował przestrzeganie praw podstawowych, w tym gwarancji sądu ustanowionego na podstawie prawa.

Według pierwszej koncepcji zasada wzajemnego zaufania mogłaby zostać podważona jedynie, gdyby doszło do stwierdzenia przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej rzeczywistego ryzyka naruszenia przez państwo członkowskie gwarantowanego w art. 47 Karty Praw Podstawowych prawa do sądu ze względu na nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej, przy czym skutkiem tego naruszenia musiałoby być zawieszenie udziału tego państwa członkowskiego we współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Należy jednak zaznaczyć, że w sprawie C-216/18 PPU TSUE orzekł, iż domniemanie zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego może zostać obalone na skutek informacji dotyczących systemowych problemów z niezależnością sądownictwa w państwie członkowskim.

Druga możliwość uwzględnienia naruszenia gwarancji prawa do sądu ustanowionego na podstawie prawa w państwie pochodzenia orzeczenia wynika wprost z rozporządzeń unijnych dotyczących uznawania i wykonywania orzeczeń. Większość z nich, chociaż obecnie już nie wszystkie, zawierają klauzulę porządku publicznego jako podstawę odmowy uznania lub wykonania orzeczenia. Z orzecznictwa TSUE, zwłaszcza sprawy C-7/98, wynika, że treścią procesowego porządku publicznego są zatem gwarancje wyrażone w art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w tym standard sądu ustanowionego na podstawie prawa. Ich naruszenie w postępowaniu przez sądem państwa pochodzenia orzeczenia może być podstawą odmowy uznania lub wykonania orzeczenia. Stosowanie klauzuli porządku publicznego wymaga jednak, aby naruszenie porządku publicznego miało charakter oczywisty (*manifest breach*) i realizowało się w konkretnej sprawie.

Trzecia koncepcja opiera się na wypowiedziach nauki prawa i orzecznictwie TSUE i ETPCz dotyczącym gwarancji sądu ustanowionego na podstawie prawa. Pojęcie sądu podlega w prawie Unii Europejskiej wykładni autonomicznej, co zgodnie z omawianą koncepcją, pozwala przyjęć, że sąd państwa członkowskiego musi spełniać pewien standard, aby wydane przez niego orzeczenia mogły zostać uznane lub

wykonane. W ogólności można przyjąć, że orzecznictwem TSUE, że orzeczenia, o których wykonanie wnosi inne państwo członkowskie, muszą być wydawane w postępowaniu sądowym gwarantującym niezależność i bezstronność oraz poszanowanie zasady kontrydiktoryjności.

*Bartosz Wołodkiewicz* podkreślił, że naruszanie gwarancji sądu ustanowionego na podstawie prawa stwarza niebezpieczeństwo dla współpracy sądowej w sprawach cywilnych, gdyż podważa wzajemne zaufanie, na którym opiera się swobodny przepływ orzeczeń. Rozwiązań należy w pierwszej kolejności poszukiwać zapobiegając tym naruszeniom bezpośrednio w państwach członkowskich, gdyż transgraniczne skutki wadliwości w sposobie powołania sędziów będą dotyczyć przede wszystkim stron, gdy okaże się, że sąd w innym państwie członkowskim odmówi uznania lub wykonania orzeczenia.

W ostatnim panelu wzięli udział *Orhan Kabaracak*, *Lew Kyshakevych*, *Anna Adamska-Gallant*, *Dorota Zabłudowska* i *Mikael Sjoberg*. Panel ów był szczególnie interesujący, przedstawiał bowiem na przykładzie różnych państw załamanie systemu powołań sędziowskich i różne możliwości wyjścia z kryzysu. Przypadek Danii jest tu szczególnie, nie doszło bowiem w tym wypadku do kryzysu, ale politycy wszystkich opcji sami uznali, że dla dobra ich kraju warto uniezależnić system sądowiczy od polityków.

Z oczywistych względów najbardziej przejmujące było wystąpienie *Orhana Karabacaka*. W lipcu 2016 r. został zatrzymany, jak wielu innych sędziów spędził wiele miesięcy w więzieniu (*Murat Arslan* wciąż odbywa karę pozbawienia 10 lat wolności). W ubiegłym roku w dramatycznych okolicznościach udało mu się wraz z rodziną uciec z Turcji, w tej chwili ma status uchodźcy w Holandii.

*Orhan Karabacak* przedstawił proces rozkładu państwa w Turcji, metodycznego przejmowania sądownictwa przez władzę wykonawczą na przestrzeni około 10 lat. Największe przyspieszenie nadano tej destrukcji po lipcu 2016 r., a więc domniemanym puczu, który przez *Recepa Erdogana* nazwany został „darem od Boga”. W istocie, pucz ten stanowił wymówkę do radykalnego zaostrzenia reżimu i przeprowadzenia czystki w sądach, prokuraturze, mediach, wojsku, na uniwersytetach. Po drodze zdemolowano oczywiście radę sądowniczą, która stała się organem zupełnie zależnym od władzy politycznej (warto powrócić do wywiadu z *Yavuzem Aydinem*<sup>5</sup>).

*Lew Kyshakevych* i *Anna Adamska-Gallant* przedstawiły z kolei proces naprawy ukraińskiego sądownictwa, który odbywa się na kilku frontach. Oczywistym frontem jest wojna wywołana atakiem Rosji, stawiając sędziów ukraińskich w nadzwyczajnej sytuacji (w miastach zajmowanych przez Rosjan jednym z pierwszych zadań było przejmowanie lokalnego sądu). Sądownictwo ukraińskie mierzy się jednak także z innym wyzwaniem, próbując dostosować się do standardów

europejskich. Proces naprawy systemu sądowniczego w Ukrainie rozpoczął się po wydarzeniach na Majdanie w 2014 r., a przyspieszył rok temu, z momentem, kiedy Ukraina została krajem kandydującym do UE. Jednym z kluczowych problemów jest brak zaufania społeczeństwa ukraińskiego do sądów, głównie z uwagi na szerzącą się korupcję, ale też brak uwrażliwienia na ochronę praw człowieka. Stąd tak ważnym procesem była i jest lustracja sędziów i powołanie nowych, kompetentnych sędziów w przejrzystych procedurach. Istotny udział w procesie lustracji sędziów mają eksperci międzynarodowi, ale też społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje pozarządowe. Jak podkreśliła *Anna Adamska-Gallant*, pojawiają się pytania o zachowanie suwerenności, w sytuacji gdy w procesie nominacji sędziów udział biorą osoby spoza granic danego kraju. Jak wielokrotnie już podnosiła Komisja Wenecka (także w odniesieniu do Albanii, Gruzji czy Mołdawii), odbudowa sądownictwa z zapaści instytucjonalnej i kryzysu zaufania społecznego to sytuacja ekstrema, uzasadniająca udział zagranicznych ekspertów. W przypadku Ukrainy szczególne znaczenie ma w tej chwili Rada Etyczna Sędziów, której przewodniczy *Lew Kyshakevych*. W jej skład także wchodzi specjalistów z zagranicy (w tym sędziowie z USA i Wielkiej Brytanii oraz prokuratorka z Estonii). Rada Etyczna ma za zadanie zweryfikować każdego kandydata do Wyższej Rady Sądowniczej, w celu sprawdzenia jego/jej integralności i spełnienia odpowiednich wymogów etycznych.

W panelu nie mogło zabraknąć opisu sytuacji w Polsce. *Dorota Zabłudowska* przedstawiła zatem projekt Iustitii, którego zadaniem jest uzdrowienie systemu w Polsce, przy założeniu przywrócenia standardów konstytucyjnych i implementacji orzeczeń TSUE i ETPCZ. Z uwagi na to, że projekt był już przedmiotem szerokiej dyskusji, warto jedynie odesłać Czytelników do źródła (<https://www.iustitia.pl/4357-aktualny-projekt-ustawy-przywracajacej-praworzadnosc-wraz-z-uzasadnieniem-po-konsultacjach-spoecznych>).

Bardzo ciekawą i optymistyczną na koniec konferencji prezentacją, była ta przedstawiona przez *Mikaela Sjoberga*. Obecnie funkcjonujący system został wprowadzony w Danii w 1999 r., kompletnie zmieniając dotychczasowe reguły. Nie było to spowodowane jakimś poważnym kryzysem konstytucyjnym, ale debatą publiczną podjętą w połowie lat 90. na temat tego, jako można zbudować lepsze sądownictwo. Sądownictwo bardziej wydajne, zbliżone do obywateli, a jednocześnie niezależne. Powołany został komitet ekspertów (wśród których byli też sędziowie), który przedstawił propozycję ustawy zmieniającej sądownictwo w Danii. Ustawa ta przeszła przez duński parlament jednogłośnie (!), wprowadzając zupełnie nowy, unikalny (także wśród państw skan-

<sup>5</sup> <https://www.kwartalnikiustitia.pl/trzeba-walczyć-o-wartosci-one-w-koncu-zwyciezawywiad-z-yavuzem-aydinem-tureckim-sedzia-obecnie-uchodzaca-laureatem-specjalnej-nagrody-spp-iustitia-w-kategorii-prawnik-wrec,11874>.

dynawskich) system. Powołano bowiem radę sądowniczą, składająca się z czterech komisji:

- 1) Komisji ds. Odwołań (np. rozpatruje wnioski o zgodę na złożenie kasacji w sprawach, w których, co do zasady, nie są one przewidziane);
- 2) Komisji ds. Dyscyplinarnych Sędziów;
- 3) Komisji ds. Nominacji i Promocji Sędziowskich;
- 4) Komisji ds. Aktywności Zewnętrznych Sędziów (sędzia, który zamierza podjąć dodatkowe zatrudnienie musi uzyskać zgodę tego organu).

W skład każdej z komisji wchodzi sędzia Sądu Najwyższego, dwoje Sędziów Sądu Apelacyjnego, Sędzia Sądu Rejonowego, adwokat i dwoje przedstawicieli społecznych. Sędziowie, którzy są członkami poszczególnych komisji wybierani są tylko i wyłącznie przez sędziów. Do zarządzania sądami powołana została z kolei Rada Administracji Sądów, kierowana przez zarząd dyrektorów i menadżera. Wprawdzie organ ten jest zorganizowany przy Ministerstwie Sprawiedliwości, ale ma zapewnioną niezależność. Minister Sprawiedliwości nie ma kompetencji, by zakwestionować jakąkolwiek decyzję rady. Rada może z pominięciem Ministra Sprawiedliwości zwrócić się do parlamentu o zwiększenie budżetu dla sądów.

Jak powiedział *Mikael Sjoberg*, system, który funkcjonuje już od ponad 23 lat działa dobrze, co skutkuje także zaufaniem społeczeństwa do sądów na poziomie 97% (!) – najwyższym w Europie, o ile nie na całym świecie.

Najlepszym podsumowaniem konferencji była odpowiedź *Keesa Sterka* na pytanie zadane przez *Filipe Marquesa*, dotyczące tego, czy na poziomie prawa europejskiego minimalne kryteria dotyczące powołań sędziowskich powinny zostać skodyfikowane. *Kees Sterk* podkreślił, że takie kryteria już istnieją – wynika to wprost z przywoływanych podczas konferencji orzeczeń TSUE i ETPCZ. Podkreślił też, że zamiast kodyfikować, lepiej inwestować czas, energię, środki finansowe w szkolenie sędziów, wspieranie ich wrażliwości, niezależności, wiedzy prawocłowieczej. Przede wszystkim jednak, należy inwestować w edukację obywatelską. Bo jak pokazują przykłady z różnych krajów, zdarza się, że formalne przesłanki niezależności sądownictwa są spełnione, ale system szwankuje. To co ostatecznie decyduje o niezależności sądów, to zaufanie społeczne. Jeśli jest ono wysokie, politycy nie odważą się naruszać niezależności. Pokazuje to świetnie przykład Danii, ale też Holandii, w której co dwa miesiące wykonywane są sondaże zaufania do sądów. Oscylują one ciągle na poziomie 70%, mimo że ponad 20% poparcia zdobywają partie populistyczne. Pokazuje to, że zaufanie społeczeństwa stanowi tarczę dla niezależności sądów. Ale zaufanie to musi być systematycznie budowane, najlepiej poprzez dialog sędziów ze społeczeństwem.

Jak wspomniano powyżej, zapis całej konferencji dostępny jest na kanale youtube, a w ciągu kilku miesięcy ukaże się publikacja kompilująca wszystkie wystąpienia.

REKLAMA



## Kodeks postępowania cywilnego



**ksiegarnia.beck.pl**

▪ Tel.: 81 46 13 300 ▪ E-mail: kontakt@beck.pl